

5.24 Opheffen meerdere posten verlaagd btw-tarief

Voorgesteld wordt het verlaagde btw-tarief voor het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden (hierna: logies) en voor bepaalde culturele goederen en diensten af te schaffen met ingang van het jaar 2026. Deze wijziging heeft tot doel de budgettaire opbrengsten te verhogen. Daarnaast zorgt deze voor een meer consistente belastingheffing op diverse diensten en goederen en kan de wijziging bijdragen aan een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Het verlaagde btw-tarief op logies wordt afgeschaft. Het btw-tarief voor logies gaat hierdoor van het verlaagde tarief (nu 9%) naar het algemene tarief (nu 21%). Met het vervallen van deze post is de toepassing van het verlaagde tarief dus bijvoorbeeld niet langer mogelijk voor de verhuur van hotelkamers, gemeubileerde vakantiewoningen of stacaravans. Ook het kortdurend verstrekken van logies aan bijvoorbeeld werknemers, studenten, asielzoekers en dak- en thuislozen zal onder het algemene tarief gaan vallen.

Opgemerkt wordt dat het verlaagde btw-tarief voor het geven van gelegenheid tot kamperen binnen het kader van het kamp- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden (hierna: kamperen) blijft bestaan.

Het huidige verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten wordt grotendeels afgeschaft. Ook voor deze goederen en diensten zal per 1 januari 2026 het algemene tarief gaan gelden (met uitzondering van het verlenen van toegang tot attractieparken, speel- en siertuinen, en andere dergelijke primair en permanent voor vermaak en dagrecreatie ingerichte voorzieningen, circussen, dierentuinen en bioscopen).

In een tabel kan als volgt worden weergegeven voor welke posten (goederen en diensten) het verlaagde btw-tarief wordt ingetrokken:

Tabel 4: posten verlaagd btw-tarief

| Post | Uitleg |
|----------------------|--|
| Tabel I, a 29 | Kunst: invoer van kunstvoorwerpen, voorwerpen voor verzamelingen en antiquiteiten, levering van kunstvoorwerpen door de maker, diens rechtverkrijgende of aftrekgerechtigde ondernemers. |
| Tabel I, a 30 | Boeken: hieronder vallen onder meer: (digitale) fotoboeken, stripboeken, kleurboeken, schoolboeken (werkboeken, werkschriften van tenminste 32 pagina's), educatieve informatie op fysieke dragers bestemd voor onderwijs; dagbladen, weekbladen, tijdschriften en andere ten minste driemaal per jaar periodiek verschijnende uitgaven. |
| Tabel I, b 2 | Uitlenen van boeken. |

| | |
|------------------------|---|
| Tabel I, b 3 | Het geven van gelegenheid tot sportbeoefening en baden: het gelegenheid bieden aan sporters om actief te sporten in of vanuit een sportaccommodatie. |
| Tabel I, b 11 | Verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden zoals: hotels, vakantieparken, accommodatieverhuur via platforms, pensions, verhuur van gemeubileerde vakantiewoningen en gemeubileerde stacaravans; ook kortdurende logiesverstrekking aan studenten, werknemers, asielzoekers. |
| Tabel I, b 14-c | Het verlenen van toegang tot openbare musea of verzamelingen. |
| Tabel I, b 14-d | Toegang tot muziek en toneeluitvoeringen: onder meer muziekkuitvoeringen (concerten), muziekfestivals, toneeluitvoeringen, dansvoorstellingen, musicals en cabaretvoorstellingen. |
| Tabel I, 14-f | Toegang tot sportwedstrijden, -demonstraties en dergelijke. |
| Tabel I, b 17 | Optreden uitvoerende kunstenaars. |
| Tabel I, b 21 | Digitaal leveren of uitlenen van boeken. |

Achtergrond bij de wijzigingen

Deze aanpassingen brengen een structurele opbrengst van 2331 miljoen euro met zich mee. Voorts dragen de aanpassingen bij aan het streven om het belastingstelsel te vereenvoudigen. Bovendien zorgen de aanpassingen voor een meer consistente belastingheffing op diverse diensten en goederen. Door het aantal fiscale regelingen in de vorm van verlaagde btw-tarieven te verkleinen wordt het algemene btw-tarief, de hoofdregel, breder toegepast. Desondanks acht het kabinet het gewenst om een aantal posten niet te treffen met deze maatregel en kiest ervoor in die gevallen het verlaagde btw-tarief in stand te laten (zoals het gelegenheid geven tot kamperen).

Overgangstermijn

Om ondernemers en de Belastingdienst in de gelegenheid te stellen zich op deze wijzigingen voor te bereiden en hun ict-systemen hierop aan te passen, wordt voorgesteld de maatregel nu al in de wet op te nemen maar pas op 1 januari 2026 in werking te laten treden. Om te voorkomen dat door middel van vooruitbetalingen tot (ver) ná 1 januari 2026 het verlaagde tarief van toepassing is op prestaties die na die datum worden verricht is, in aanvulling op de latere inwerkingtreding van de maatregel, een overgangsbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Die bepaling regelt kort gezegd dat ten aanzien van de posten waarvoor het btw-tarief met dit voorstel worden verhoogd het btw-tarief geldt van het moment waarop de prestatie wordt verricht. Wordt een theatervoorstelling dus vooruitbetaald op 24 augustus 2025 maar vindt de voorstelling plaats op 2 januari 2026 dan is conform deze bepaling effectief het algemene btw-tarief verschuldigd over deze prestatie. Omdat er in de geraakte sectoren veelvuldig gewerkt wordt met vooruitbetalingen, ligt het voor de hand om overgangsrecht op te nemen en zodoende misbruik met veelvuldige vooruitbetalingen te voorkomen.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

Recent zijn de bestaande verlaagde btw-tarieven – waaronder het verlaagde tarief op culturele goederen en diensten – door Dialogic & Significant Public – geëvalueerd op doelmatigheid en

doeltreffendheid.¹³² De belangrijkste uitkomst van de evaluatie is dat het verlaagde btw-tarief deels doeltreffend, maar in het algemeen géén doelmatig instrument is om de beoogde doelen te bereiken. De onderzoekers bevelen aan kritisch te evalueren of de doelen van het verlaagde btw-tarief (die vaak decennia geleden zijn vastgesteld) nog actueel en relevant zijn. Zij raden bovendien aan meer doelmatige beleidsinstrumenten te overwegen om de (eventueel resterende) beoogde beleidsdoelen te bereiken.

Het afschaffen van een aantal posten uit het verlaagde btw-tarief draagt bij aan het streven om het belastingstelsel te vereenvoudigen en maakt de belastingheffing op diverse diensten en goederen consistenter.

In algemene zin kan de voorgestelde wijziging worden omschreven als een beweging naar een meer uniform btw-tarief dat de doelmatigheid van de btw als belastingmiddel in algemene zin ten goede komt. Een vereenvoudigd belastingstelsel waarbij de hoofdregel (algemeen btw-tarief) vaker van toepassing is zorgt bovendien voor een meer consistente belastingheffing op diverse diensten en goederen.

Gezien de verwachte impact van de maatregel is het zinvol om vanaf 2026 de effecten te monitoren en deze middels een ex-post evaluatie in 2028 te rapporteren aan de Tweede Kamer. In deze evaluatie zal gekeken worden naar in hoeverre de btw-verhoging wordt doorberekend in consumentenprijzen (op moment van en kort na invoering) en wat de vraageffecten zijn over een langere periode. Daarbij zou voor het vaststellen van de effecten een vergelijking gemaakt kunnen worden tussen de getroffen en uitgezonderde sectoren (attractieparken, kampeerterreinen, bioscopen, etc.). Hiervoor zal ruim voor invoering van de maatregel een nulmeting en gemaakt moeten worden met behulp van sectorale gegevens (van het CBS). Daarnaast zal er na invoering een eerste analyse gedaan worden van de korte termijn impact van deze maatregelen.

Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst, Toeslagen en Douane

De maatregel is door de Belastingdienst beoordeeld met een Uitvoeringstoets. De voorgestelde maatregel is uitvoerbaar per 1 januari 2026. Het afschaffen van het verlaagd btw-tarief voor bepaalde posten leidt in eerste instantie tot een toename van vooroverleg en juridische procedures, waardoor de uitvoeringskosten tijdelijk toenemen. Echter, de uitvoeringskosten zullen op termijn structureel afnemen. Voor een nadere beschrijving van de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst wordt verwezen naar de Uitvoeringstoets.

¹³² Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 151.

Artikel XXI, onderdeel B (tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968)

Van tabel I bij de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968), waarin de categorieën diensten en goederen zijn opgesomd waarop het verlaagde btw-tarief mag worden toegepast, wordt voorgesteld een aantal posten te laten vervallen. Het betreft de posten voor kunst (onderdeel a,

post 29), boeken (onderdeel a, post 30), het uitlenen van boeken (onderdeel b, post 2), het geven van gelegenheid tot sportbeoefening en baden (onderdeel b, post 3), het verstrekken van logies voor kort verblijf (onderdeel b, post 11), het verstrekken van toegang tot musea (onderdeel b, post 14, onder c), podiumkunsten (onderdeel b, post 14, onder d, en post 17), toegang tot sportwedstrijden en dergelijke (onderdeel b, post 14, onder f) en het digitaal leveren of uitlenen van boeken (onderdeel b, post 21). Dit betekent dat voor deze leveringen en diensten het algemene btw-tarief van 21% gaat gelden.

Het schrappen van de posten is een tamelijk beperkte wijziging (op de genoemde goederen en diensten waarvoor nu het 9%-tarief geldt, geldt na wijziging het 21%-tarief). Wel wordt een aantal verwante posten niet geschrapt, wat in de uitvoering kan leiden tot nieuwe vragen. Zo kan de vraag rijzen of een huisje op een camping dat voor een nacht wordt verhuurd onder de post voor kamperen (9% btw) valt of onder het algemene tarief (21% btw). Deze vraag heeft tot op heden geen fiscaal belang, omdat ongeacht het antwoord op die vraag een verlaagd btw-tarief van 9% van toepassing is. Door de voorgestelde wijziging groeit het belang van de vraag en zal de praktijk vragen om verduidelijking op dit punt. In dat kader is het nuttig om informatie te verstrekken over het onderscheid tussen het verstrekken van logies en het geven van gelegenheid tot kamperen. Ten eerste wordt opgemerkt dat tabelpost b 10 in samenhang met post b 11 in de loop der tijd een ruime interpretatie heeft gekregen. Op grond van het in dit kader relevante beleidsbesluit²²² zou beargumenteerd kunnen worden dat het verstrekken van logies in (safari)tenten, stacaravans en semipermanente zomerhuisjes op het terrein van een camping (ook) onder post b 10 valt. Deze dienstverlening, die dus niet alleen het verhuren van een staanplaats op bijvoorbeeld een camping omvat, maar ook de verhuur van de accommodatie zelf, valt echter onder post b 11, die een verlaagd tarief regelt voor logies. Vanwege het ontbreken van het fiscale belang – in beide gevallen is op dit moment een verlaagd btw-tarief van toepassing – was er geen noodzaak om het onderscheid tussen post b 10 en b 11 scherper duidelijk te maken dan de huidige bewoordingen in het beleidsbesluit, maar het is de bedoeling van de wetgever deze vorm van dienstverlening ná wetswijziging niet langer onder het verlaagde tarief te brengen. Zou de argumentatie worden gevolgd dat uit het beleidsbesluit kan worden afgeleid dat een verlaagd btw-tarief kan worden toegepast met betrekking tot de verhuur van bijvoorbeeld ingerichte stacaravans op campings door middel van post b 10, dan wordt voorbijgegaan aan die doelstelling van de wetgever. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het genoemd beleidsbesluit daarom in ieder geval op dit punt worden aangepast om de reikwijdte van tabelpost b 10 ten opzichte van tabelpost b 11 (wederom) in lijn te brengen met de wettekst, de bedoeling van de wetgever en de tekst van de Btw-richtlijn die betrekking heeft op kamperen (de verhuur van percelen op kampeerterreinen en in caravanparken). Er wordt in dit geval dus expliciet afstand genomen van de beargumenteerbare ruime interpretatie zoals deze nu voor post b 10 is opgenomen in het beleidsbesluit voor zover op grond daarvan wordt betoogd dat de verhuur van reeds aanwezige accommodatie op campings onder deze post valt. Hierna volgt de uitleg van de posten b 11 en b 10 zoals de wetgever deze na de voorgestelde wetswijziging voorstaat (met dien verstande dat post b 11 door dit wetsvoorstel zou komen te vervallen).

Logies

²²² Besluit van 31 maart 2022, nr. 2022-6334, stcrt. Nr. 9114.

Onder de post voor logies valt het verstrekken van gemeubileerde kamers en gemeubileerde woningen voor een korte periode. Dit omvat onder andere hotels, pensions en vakantiehuysjes. De verhuur van gemeubileerde (zomer)huysjes en gemeubileerde stacaravans valt hier dus ook onder. Het gaat hierbij om verblijfruimten die zijn toegerust om daarin kort te verblijven zonder dat de tijdelijke bewoner is belast met de zorg voor de inventaris. Deze dienstverlening is daarmee wezenlijk anders dan het gelegenheid geven tot kamperen (zie hierna).

Campings

Onder de post voor het geven van gelegenheid tot kamperen binnen het kader van het kamp- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden (onderdeel b, post 10, van tabel I) valt het kortdurend verhuren van (afgebakende) stukjes terrein (percelen) waarop huurders hun eigen onderkomen - zoals een tent, caravan of camper - plaatsen. Huurders hebben doorgaans het recht gebruik te maken van de faciliteiten van het campingbedrijf, zoals toiletten, speelterreinen en parkeerplaatsen. Een onderscheid ten opzichte van het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf aan personen die daar slechts voor een korte periode verblijf houden is dat onder onderdeel b, post 10, van tabel I dus niet vallen de diensten waarbij personen gebruikmaken van een door de ondernemer aangeboden en ingericht onderkomen of verblijf. Dat onderkomen nemen zij zelf mee in de vorm van bijvoorbeeld een tent, caravan of camper.

De voorgestelde maatregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2026 (zie voor een toelichting het algemeen deel van deze memorie).